Evaluation of The Atlantic Groundfish Strategy

TAGS/HRDC

Formative
Evaluation Report

Evaluation and Data Development
Strategic Policy
Human Resources Development Canada

June 1996

Table of Content

- Acknowledgements
- Executive Summary
- Section 1 : The TAGS/HRDC Client Population
- Section 2 : Predictors of Adjustment
- Section 3 : Client Views Of TAGS/HRDC Program
- Section 4 : Household Study

Acknowledgements

This report provides an overview of the formative evaluation of the TAGS/HRDC program. It was prepared on behalf of Evaluation and Data Development jointly by Andy Rowe Consultants of St. John's, Newfoundland and GTA Consultants of Shédiac, New Brunswick.

We wish to thank members of the TAGS/HRDC Advisory Committee for their valued participation in this project. Their advice, commitment of time and goodwill are appreciated.

TABLE OF CONTENTS

Executive Summary

i. Background

This report presents findings from the formative evaluation of the TAGS/HRDC program. The findings are derived from the following research activities undertaken for the most part in 1995:

- Surveys:
  - TAGS/HRDC clients 10 percent sample (Surveyed 9/95);
  - TAGS/HRDC clients whose eligibility ended 12/31/94 (surveyed 5/95 & 2/96);
  - Comparison group of HRDC clients (Unemployment Insurance clients) not eligible for TAGS - the "non-participants" (10/95);
- Analysis of TAGS/HRDC client file data;

106-02623/

- Focus groups with TAGS/HRDC clients (5/95 & 8/95);
- Special study on influences of household and gender on adjustment;

More evaluation work will be done this fiscal year in terms of repeating the surveys to further examine program impacts and client adjustment. The findings presented here are, therefore, subject to revision as additional data are generated.

ii. Summary of Principal Findings

1. Compared to HRDC's general Unemployment Insurance client population, the TAGS client population presents particularly serious, long-term challenges for labour market adjustment due to:
    - relatively lower levels of formal education;
    - relatively older age profile;
    - strong attachment to the fishery and its way of life;
        - a high proportion of clients live in isolated, single industry fishing communities;
    - household and gender factors;
        - spouses with continuing employment in home areas;
        - ties to property, home ownership and investments in fishing enterprises;
        - responsibilities for dependents;
        - traditional gender roles which particularly limit female clients in achieving their positive adjustment goals.
2. Despite the constraints, there are significant levels of participation by TAGS/HRDC clients, in active adjustment programs and in employment outside the groundfish industry:
    - at this stage there are indications that the TAGS/HRDC program will meet the overall targets for "adjustment out". The success of other types of fisheries is a contributing factor;
    - close to two-fifths of TAGS/HRDC clients found sufficient employment to establish UI claims in 1995. Over half of these work-UI clients worked in the fishery or in short-term or seasonal jobs in their local areas;
    - TAGS/HRDC clients and HRDC staff report that significant numbers of clients are making good progress through upgrading and skills training, but will likely not complete their "adjustment out" by 1999;
    - there are some difficulties in measuring the current "adjusted out" population, given the numbers of TAGS/HRDC clients who are employed in the fishery or in other short-term, low-skill jobs in their home areas;
    - the new regulations for Employment Insurance will mean that fewer TAGS clients will qualify for E.I. in 1996 than qualified for U.I. in 1995. This issue needs further study.
3. Despite the groundfish shutdown the Atlantic fishery generated record high landed values in 1994, and continued this trend in 1995. Fishers diversified their harvesting operations, and companies processed underutilized species and imported groundfish. As a result:
    - little has changed in the annual work and income patterns of about 10 percent of TAGS clients. Despite the groundfish shutdown, 18 percent of TAGS fishers and 6 percent of plant workers had 1995 incomes from sources other than TAGS benefits that were at least 80 percent of their pre-moratorium (1988 to 1991) incomes;[1]
    - some plant owners and managers are using a variety of strategies to maintain their labour forces (i.e.

discouraging adjustment out) while they seek out alternative raw material supplies for processing.

4. Offshore groundfish supplies are less available in 1996, and there will be less work in the plants unless other raw materials are found. Crab quotas will likely be reduced in some areas in 1996. The implications are:
   - employment for TAGS/HRDC clients may drop off in 1996, and the draw on TAGS benefits may therefore increase;
   - the proportion of "inactive" TAGS clients may increase in 1996.
5. Median incomes of TAGS/HRDC clients have changed very little from 1988 to the present. Key issues:
   - limited numbers of crab and/or lobster fishers earn substantial incomes while on TAGS[2];
   - about 5 percent of clients worked steadily in 1995 in harvesting or processing and would have experienced little significant change from past income levels had there been no TAGS/HRDC program. Another 5 percent of clients either worked in other areas, or combined fishing and other work, and earned incomes equivalent to their past income levels;
   - in focus groups, some younger plant workers with lower TAGS pay rates and with dependents report serious financial stress while on TAGS.
6. 17 percent of TAGS/HRDC clients are "inactive", i.e., they are neither employed nor actively participating in adjustment programs. An additional 30 percent have done counselling only. While some are SEC fishers with a place in the fishery of the future, there are many others who should be actively preparing themselves to find employment outside the fishery by the time that TAGS ends.
7. There are significant variations in levels of adjustment among different CEC regions, and among communities within regions. These differences reflect:
   - differing labour market conditions in local areas;
   - differing levels of community organization and leadership to deal with the crisis in the fishery;
   - differences in community attitudes or culture;
   - differences in CEC adjustment approaches and priorities.
8. Some sub-groups or "clusters" of TAGS/HRDC clients are over-represented in the "inactive" category. These include:
   - fishers who expect to be in the fishery of the future;
   - older "discouraged clients" who see few options for employment inside or outside the fishery;
   - younger "discouraged clients" with low formal education and with young families, predominantly plant workers.
9. The client characteristics most positively associated with active adjustment are:
   - younger in age;
   - plant workers;
   - higher levels of formal education;
   - women;
   - expect to be employed outside the fishery after TAGS.
10. TAGS/HRDC counselling services are perceived positively by TAGS clients, and frequency of counselling contacts is positively associated with adjustment:

- TAGS/HRDC clients are three times as likely to have talked to a counsellor as members of the non-participant comparison group.

11. TAGS/HRDC training programs are perceived positively by TAGS clients, and ABE programs in particular are seen as helpful in building self-esteem, overcoming deficits in formal education, and getting clients started on adjustment.
12. HRDC labour market information services are not perceived as significant interventions by TAGS/HRDC clients, and do not appear to have significant impacts on adjustment behaviour:
    - clients report that informal labour market information processes involving family, friends and community members are much more influential in decisions to move in search of employment.
13. There are early indications that TAGS/HRDC clients who have not adjusted face serious income losses when they exit TAGS:
    - the median 1995 personal income for TAGS/HRDC clients who exited TAGS at the end of 1994 was $9,000. Over 20 percent of them had household incomes of less that $10,000 in 1995.
14. HRDC field staff and TAGS/HRDC clients identify uncertainties about the future of TAGS, and expectations of further program cuts and rule changes, as significant sources of stress. They describe this climate of uncertainty as a significant constraint on long-term decision-making about adjustment.
15. The total budget for TAGS is $1.9 billion. The HRDC portion of this overall budget is approximately $1.7 billion.

TABLE OF CONTENTS

Section 1 : The TAGS/HRDC Client Population

1.1 Estimated Levels of Adjustment, 1995

The following table estimates the furthest clients had advanced in TAGS/HRDC programming by October, 1995. Clients are advanced as far as possible, i.e., if they were in both training and counselling, they are recorded at the more advanced training stage.

Table 1: Activities of TAGS Clients in 1995

Level of Adjustment[3]	Newfoundland	Nova Scotia	All Regions
Inactive	20%	7%	17%
Counselling	34	17	30
Training	13	11	13
Working with TAGS Support	2	7	3
Worked in 1995 in Fish Harvesting	8	13	9
Worked in 1995 in Fish Processing	9	15	10
Worked in 1995 in Construction	4	2	3
Worked in 1995 - Other Work	11	28	15
Total	100%	100%	100%
N	2028	493	2709

The table shows that just under half of all TAGS clients were either inactive (not employed and not participating in any

TAGS/HRDC adjustment program) or were not working and had received counselling and nothing else. 13 percent were active in TAGS/HRDC training programs, and 3 percent were involved in TAGS/HRDC supported employment activities. The table indicates that TAGS clients in Nova Scotia were more active in a wider range of employment activities than those in Newfoundland.

1.2 Principal Characteristics of TAGS/HRDC Clients

The following table provides a profile of TAGS/HRDC clients at the end of 1995.

Table 2: Profile of TAGS/HRDC Clients 1995

	Newfoundland	Nova Scotia	All Provinces
Number of Clients	27,798	7,777	39,805
Median Age	39	37	39
Percent Without High School	72	75	73
Percent Male	64	72	65
Percent Worked in Processing	60	59	61[4]
Percent Targeted	42	30	39

1.2.1 Benefit Profile Of TAGS/HRDC Clients

Table 3: Expiration of Benefits

TAGS Eligibility Expires	
May 1996	2,275
June 1996 to May 1997	3,845
June 1997 to May 1998	8,134
June 1998 to May 1999	25,543

- Median Eligible Weekly Benefit Rate for all TAGS/HRDC clients is $276;
- Median duration of benefit period is 245 weeks (4.7 years);
- 39,805 clients are eligible for TAGS benefits (December 1995):
    - eligibility for 3,518 clients expired December 31, 1994 (the "Northern Cod Adjustment and Recovery Program rollovers");
    - as Table 3 shows, some clients lose their eligibility each year, but the majority of clients will be eligible until the last year of the program.

1.2.2 Clients with Lower TAGS Benefit Rates

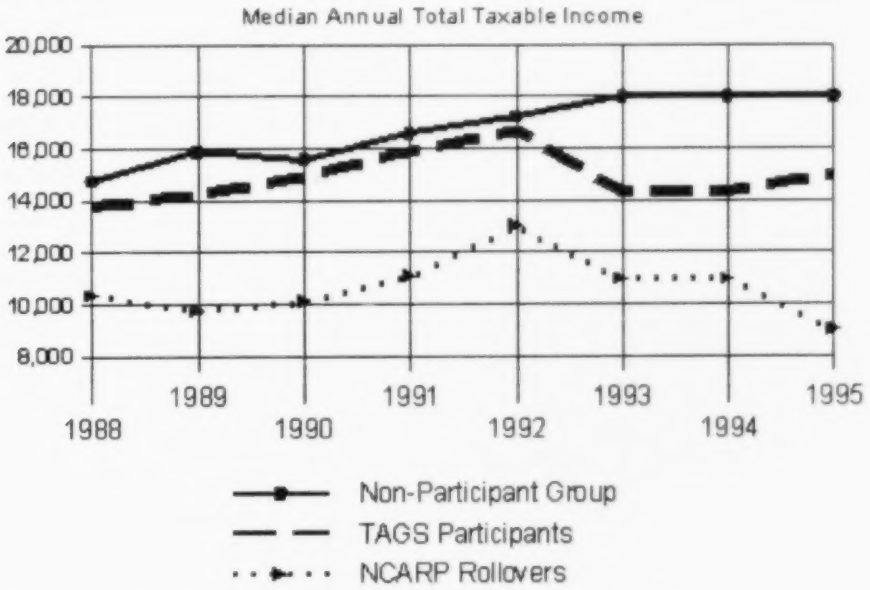
    - 30 percent of TAGS clients have eligible benefit rates lower than $225:
    - 90 percent of those with lower eligible benefit rates are plant workers;
    - while 70 percent of TAGS clients are in Newfoundland, only 62 percent with lower benefit rates are from Newfoundland;
    - Quebec and New Brunswick clients are more likely to have lower benefit rates.
- Plant workers have a lower eligible benefit rate:

- plant workers median is $238, SEC fishers $372, non-SEC fishers $361.

1.2.3 Income History of Clients

- TAGS benefits have approximated pre-closure incomes of clients:
  - for the four years prior to closure (1988-91) median income of TAGS clients was $14,668;
  - for the first year of NCARP/AGAP (Atlantic Groundfish Adjustment Program) (1992) median income of TAGS clients was $16,609;
  - for the first full year of TAGS (1995) the estimated median income of TAGS clients is $14,721.
- Plant workers wages were about double net fishing income of fishers for the four years prior to closure (1988-1991)
  - median earnings from wages for plant workers was $7,236, while for fishers the median net fishing income revenues minus expenditures were $3,223.
- The first group of clients exiting TAGS at the end of 1994 (the "NCARP rollovers") have experienced a drop in income, as illustrated in the following figure.

Figure 1:



Source: 1968 to 1994 - T1 Income tax data; 1995 - survey data

Income Trends for TAGS/HRDC Clients, Non-Participant Comparison Group and NCARP Rollovers

1.2.4 History of Clients with Social Assistance

- TAGS clients had a very low incidence of social assistance claims prior to closure of groundfish fishery: 3 percent of clients had a claim in 1992.[5]
- Of the 3,518 TAGS/HRDC clients who exited TAGS at the end of 1994, 12 percent drew social assistance during 1995.

1.2.5 UI History of TAGS/HRDC Clients

- 98 percent of all TAGS/HRDC clients have had at least one claim between 1988 and 1994. The median number of

claims over that period was 7:

- the median number of claims is similar for both Newfoundland and Nova Scotia.

- fishers' median UI benefits were about 50 percent higher than plant workers for the four years prior to closure (1988-1991):
  - median UI benefits for plant workers was $5,532, fishers $8,126;
  - median UI benefits collected by Newfoundland plant workers was $5,963, and by fishers $8,455;
  - median UI benefits collected by Nova Scotia plant workers was $3,081, and by fishers $6,552.

1.2.6 Factors That Constrain Adjustment

- 96 percent of TAGS/HRDC clients live in households with others:
  - 40 percent of TAGS/HRDC clients who live with others indicated that during counselling sessions counsellors focused on the client's individual needs alone and did not mention family concerns;
  - 74 percent of clients live with at least one other person who contributes financially to the household;
  - women clients are 20 percent more likely to live with someone else who contributes financially to the household.
- 84 percent own their own homes:
  - 47 percent pay less than $400 a month in mortgage/rent and utilities.
- 54 percent of TAGS/HRDC clients live with children under 18 :
  - 35 percent live with children under 12;
  - 13 percent live with children under 5.

1.2.7 Attitudes Towards Mobility

Table 4: Client Attitudes on Willingness to Move to Find Jobs

	Characteristic	Willing to Move
By Gender:	Men	51%
	Women	40%
By Age	In 20s	61%
	In 30s	49%
	In 40s	42%
	In 50s	33%
By Education	Less than High School	43%
	Completed High School	51%
	Some Post-secondary	64%

1.2.8 TAGS and Non-Participant Comparisons

- The Non-participant group are Unemployment Insurance claimants who closely resemble TAGS/HRDC clients.[9]
- Non-participants are a very close match to TAGS/HRDC clients except that the non-participants are better

educated (42 percent have not graduated from high school compared with 73 percent of TAGS clients). They are a closer match than the whole U.I. claimant population, in which about 30 percent have not graduated from high school.

- TAGS clients indicate that they have more barriers to working than do non-participants
- TAGS/HRDC clients attribute much higher importance than non-participants to the following constraints on adjustment:
  - lack of jobs in local area (60 percent vs. 8 percent);
  - having to move to find work (41 percent vs. 2 percent);
  - personal debt (22 percent vs. 8 percent);
  - difficulties in getting needed training (31 percent vs. 5 percent);
  - inadequate education levels (27 percent vs. 6 percent).

TABLE OF CONTENTS

Section 2 : Predictors of Adjustment

2.1 Differences Between CECs in Level of Adjustment Activity

Table 5: Differences in Adjustment Among Newfoundland CECs[7]

Adjustment Level	% for all Clients	Above Avg. CECs	%	Below Avg. CECs	%
Inactive	20	• Port aux Basques	46	• St. Anthony	14
		• Rocky Harbour	36	• Gander	12
		• Stephenville	31		
Counselling	34	• St. Anthony	51	• Grand Falls	19
		• Harbour Grace	47	• Port aux Basques	15
				• Marystown	10
Training	13	• Happy Valley	22	• Marystown	8
		• St. John's	19	• Gander	5
Working while eligible for TAGS	34	• Marystown	68	• Stephenville	14
		• Gander	47		

- Table 5 gives adjustment levels for all TAGS/HRDC clients in Newfoundland, and then shows the particular CEC regions with the highest and lowest percentages of clients at each level of adjustment.

2.2 Counselling and Adjustment

- Influence of counselling interventions:
  - the more often clients have met with their counsellors the more likely they are to be in training while on TAGS/HRDC;
  - the duration of individual counselling sessions does not influence the level of adjustment activity.

- There are modest differences among TAGS/HRDC client groups:
    - plant workers and women are more likely to have met with a counsellor;
    - plant workers also met with counsellors more often than fishers, a difference that is not found between men and women;
    - clients in their twenties met counsellors most often and were most likely to find counselling sessions useful.

2.3 Individual Characteristics and Adjustment Activity

- Targeted clients are more likely to be in counselling and training.
- Non-targeted clients are more likely to be inactive or working in fishery.
- Individual characteristics (Newfoundland only):
    - women, plant workers, better educated and younger tend to be in training or employment supported by TAGS/HRDC programs;
    - men, fishers, those with less than high school education and those over 30 tend to be inactive or employed in the fishery;
    - clients with children are more likely to be in training or employment supported by TAGS/HRDC programs;
    - for men, fishery sector (fishers or plant worker) is associated with the level of adjustment activity, while for women fishery sector is not related to their level of activity.

2.4 Program Influences on Adjustment Activities

- Action plans:
    - the level of adjustment activity is not influenced by the existence of an action plan;
    - 82 percent of all clients do not have an action plan (80 percent in counselling).
- None of the employment programs have been deployed extensively in Newfoundland (data are subject to revisions for Newfoundland and not yet available for other regions):
    - the Community Opportunities Pool (COP) provides 12 or more weeks employment to 0.7 percent of clients;
    - Green projects provide 12 or more weeks employment to 0.4 percent of clients;
    - wage subsidies, SEA (Self-Employment Assistance) and other Employment-related programs provide more than 12 weeks employment to only 0.1 percent of clients.

2.5 Client Attitudes and Adjustment Activities

- Client attitudes are consistent with the level of activity in Newfoundland:
    - if clients expect to be in the fishery in 5 years, they are far less likely to be active in adjustment programs;
    - if clients expect to be employed outside the fishery, self-employed or in training in 5 years, they are more likely to be involved in training or counselling;
    - clients who feel that recipients are likely to be on Social Assistance or on their own when TAGS finishes are more likely to be in training;
    - clients who feel that recipients are likely to be fishing when TAGS finishes are more likely to be inactive or employed while on TAGS/HRDC.

2.6 Plans for the Future

- The majority of clients do not expect to be working in the fishery 5 years from now (year 2000).
  - 59 percent of non-SEC (Special Eligibility Criteria) fishers expect to be working in the fishery and 27 percent of plant workers expect to be working in a plant. An additional 6 percent of plant workers expect to be fishing;
  - fishers and those aged 35-54 and with less than high school education are most likely to expect to be in the fishery.
- About three quarters of Newfoundland clients expect to be living in Newfoundland in five years.
- Clients indicate willingness to move for employment, but less willing to move than the comparison group of non-TAGS HRDC clients:
  - willing to move outside community -TAGS/HRDC clients = 38 percent, non-participants = 51 percent;
  - willing to move outside province - TAGS/HRDC clients =27 percent, non-participants = 38 percent.

2.7 Summary: Factors Associated with Adjustment

Table 6: Client Characteristics, Attitudes & Program Factors Positively Associated with Adjustment

Client Characteristics	Attitudes	Program Factors
• Targeted clients • Women • Plant workers • Better educated • Younger • Clients with children	• When TAGS finishes expect to be employed outside the fishery • Feel that when TAGS ends recipients will be on their own or on Social Assistance	• Adjustment is positively associated with number of meetings with counsellors • Noticeable difference among CECs

2.8 Potential Consequences of Unsuccessful Adjustment

- The TAGS/HRDC clients who exited TAGS at the end of 1994 (the "NCARP roll-overs") resemble those still on TAGS with the exception that their attachment to the groundfish industry was not as strong:
  - this suggests that the NCARP population will have weaker ties to groundfish industry and therefore be more open to adjusting away from reliance on the industry.
- 1995 incomes for the first group to exit TAGS are relatively low:
  - the median income for the expirees was $9,000 in 1995;
  - the 1995 median household income for these expirees was $19,000 compared to approximately $24,000 for eligible TAGS/HRDC clients;
  - one fifth of the expirees had household incomes of less than $10,000 in 1995.

TABLE OF CONTENTS

Section 3 : Client Views Of TAGS/HRDC Program

3.1 Client Attitudes Towards the TAGS/HRDC Program

- Most clients feel that the main purpose of TAGS/HRDC is to provide income support. In response to the question "What is the main purpose of TAGS?", clients responded:
    - income support - 41 percent;
    - train for work outside fishery - 23 percent.
- Male clients, Newfoundland clients and fishers are more likely to see the purpose of TAGS/HRDC as income support.
- Younger clients, targeted clients and clients with higher education are more likely to support goals of training and jobs outside fishery.

3.2 Attitudes Towards the Future After TAGS

- Attitudes of TAGS/HRDC clients towards the future are not associated with duration of their eligibility.
- Clients are uncertain about their future after TAGS. in response to the question "What will happen when TAGS finishes in 1999?":
    - 35 percent don't know or are not sure what will happen;
    - 36 percent say they will be on their own or on welfare;
    - 26 percent say fishery will reopen;
    - only 4 percent say TAGS will be replaced or extended.
- Attitudes become more realistic once eligibility has expired:
    - fishery will reopen (TAGS/HRDC Clients = 26 percent, NCARP roll-over clients = 11 percent);
    - recipients will be on their own (TAGS/HRDC Clients = 17 percent, NCARP roll-over clients = 39 percent);
    - recipients will be on Social Assistance (TAGS/HRDC Clients = 19 percent, NCARP roll-over clients = 22 percent);
- Newfoundland clients slightly more likely than clients in Nova Scotia to expect the fishery to reopen.

3.3 Attitudes Towards Changes in TAGS/HRDC

- Nearly three-quarters of TAGS/HRDC clients are aware of past program changes and expect future changes.
- The same proportion expects reductions in payment levels and cuts in eligibility.
- After cuts in administration, training and adjustment services, clients prefer cuts in benefit levels rather than duration.
- In surveys and focus groups clients describe uncertainty about TAGS/HRDC programs as a source of stress and as a constraint on their adjustment decision-making.

3.4 Attitudes Towards Counselling

- Clients rated highly the attitudes, ability of counsellors and the utility of the information they provided about TAGS/HRDC:
    - there are no significant differences in the ratings when gender, education level or fishing sector is considered. There are modest differences among CECs.
- TAGS/HRDC clients are three times as likely to have talked to a counsellor as members of the non-participant

comparison group.

- Clients have a positive view of counsellors' attitudes and abilities, but this is not associated with level of adjustment.

TABLE OF CONTENTS

Section 4 : Household Study

- The following points summarize the findings of a special study on the influence of household and gender in adjustment.

4.1 Family and Household Profile of Clients

- Most clients live in nuclear families -- 84 percent live with a spouse and 54 percent have dependent children at home:
  - 29 percent of male clients and 10 percent of females were sole supporters in households;
  - 51 percent of women and 37 percent of men lived in "multiple TAG" households;
  - male clients tend to provide a much higher proportion of their household's income than female clients. In 1995, male clients were responsible for an average of 91 percent of their households' income whereas female clients were responsible for an average of 44 percent of their households' incomes;
- In focus groups clients report deep concerns to get children out of fishery.
- 96 percent of TAGS/HRDC clients are members of households, and two-fifths live in households with other TAGS/HRDC clients.

4.2 Gender Differences in Adjustment Interests

- Female TAGS/HRDC clients generally express greater interest in training and in adjustment out of the groundfish industry:
  - they are relatively more constrained by family ties and spouses who have jobs or are unwilling to move.
- Female TAGS/HRDC clients express stronger interest in community economic development and job creation projects (including COP and Green Projects), and are disappointed in their limited availability.
- Many fishing communities maintain traditional gender roles and relationships:
  - women often do not tend to have an equal say in household decisions;
  - adjustment requires "empowerment" - improved self-esteem and assertiveness.
- There is a need for greater recognition of women's contributions to the fishery and to their families and communities.

4.3 Program Responses to Households and Gender

- 23 percent of clients report that work or plans of other family members are barriers to mobility, and 33 percent say child care or elder care are barriers.
- Clients look for more flexibility in TAGS/HRDC programs to meet their needs for adequate financial support for relocating households for training and adjustment.

TABLE OF CONTENTS

Footnotes

1 1995 incomes from regular employment, fishing and Unemployment Insurance benefits are calculated from the TAGS pay file. If clients do not send in cards in a given week, it is assumed that they earned 25 percent more that week than their weekly TAGS benefit rate. This is compared with the mean 1988 to 1991 income for each client based on T1 income tax data.

2 1995 incomes from regular employment, fishing and Unemployment Insurance benefits are calculated from the TAGS pay file. If clients do not send in cards in a given week, it is assumed that they earned 25 percent more that week than their weekly TAGS benefit rate. This is compared with the mean 1988 to 1991 income for each client based on T1 income tax data.

3 Sources:
Counselling: TAGS/HRDC Survey
Training: Newfoundland - CECs; other provinces - Phase I & II data
Working with TAGS Support: Newfoundland - CECs; other provinces - CJS Phase I & II
UI Claims: TAGS pay and UI data.

4 Note that a high percent of clients in NB, PEI and to a lesser extent Quebec, mean that the overall percentage is higher than that for NF and NS.

5 This information is only available for 1992 because this is the first year that Social Assistance benefits were included in T1 forms.

6 The sample frame chosen is that of individuals who are part of HRDC's research sample, had a U.I. claim in 1994, live in a rural area, and the National Occupation Code (NOC) classification of the occupation on which their claim was based did not require a post-secondary education. The sample was matched to TAGS clients on the basis of province, gender and age categories.

7 Smaller CECs are excluded because of the low numbers of TAGS/HRDC clients. Only Newfoundland CECs are described because of incomplete data from the other provinces at the time of writing.

La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique

RAPPORT D'ÉVALUATION FORMATIVE
(LSPFA/DRHC)

Évaluation et exploitation des données
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada

Juin 1996

Table of Content

- Remerciements
- Résumé
- Section 1 : Les clients de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (DRHC)
- Section 2 : Facteurs d'adaptation
- Section 3 : L'opinion des clients sur la Stratégie
- Section 4 : Étude sur les ménages

Remerciements

Ce rapport d'évaluation formative de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique de Développement des ressources humaines Canada (DRHC), ci-après appelée la Stratégie, a été préparé conjointement, pour le compte d'Évaluation et exploitation des données, par Andy Rowe Consultants, de St. John's (Terre-Neuve), et GTA Consultants, de Shédiac (Nouveau-Brunswick).

Nous remercions les membres du Comité consultatif de la Stratégie pour leur précieuse participation à ce projet ; ils ont fait preuve de bonne volonté et n'ont ménagé ni leurs conseils, ni leur temps pour nous être utiles.

TABLE DES MATIERES

Résumé

i) Contexte

Dans ce rapport figurent des constatations de l'évaluation formative de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (la Stratégie), qui découlent des activités de recherche suivantes entreprises en grande partie en 1995:

- Sondages réalisés auprès des groupes suivants :
  - un échantillon comprenant 10 p. 100 des clients de la Stratégie (sondage de septembre 1995) ;
  - les clients de la Stratégie dont la période d'admissibilité prenait fin le 31 décembre 1994 (sondage effectué en mai 1995 et en février 1996);
  - les membres d'un groupe témoin réunissant des clients de DRHC (prestataires d'assurance-chômage) ne recevant pas l'aide de la Stratégie, les « non-participants » (sondage effectué en octobre 1995) ;
- Analyse des données du fichier des clients de la Stratégie ;

- Discussions de groupe avec des clients de la Stratégie (en mai et en août 1995) ;
- Étude spéciale portant sur l'incidence des facteurs « ménage » et « sexe » sur l'adaptation ;

De plus amples activités d'évaluation se tiendront au cours de la présente année financière alors que les sondages seront repris dans le but de mesurer les incidences de la Stratégie et l'adaptation des clients. Les constatations exposées ci-après feront donc l'objet de révisions au fur et à mesure de la collecte des données supplémentaires sur la Stratégie.

ii) Aperçu des principales constatations

1. Dans l'ensemble, si on les compare aux prestataires d'assurance-chômage de DRHC, les clients de la Stratégie font face à des défis à long terme particulièrement grands en matière d'adaptation au marché du travail. Cette situation est attribuable surtout aux facteurs suivants :
    - le niveau de scolarité des clients, qui est relativement faible ;
    - leur âge, relativement plus grand;
    - leur attachement profond au secteur de la pêche et au mode de vie qui lui est propre :
        - une grande partie des clients vit dans des collectivités isolées gravitant autour de la seule industrie de la pêche;
    - des facteurs reliés au ménage et au sexe des clients :
        - un conjoint qui occupe un emploi continu dans la région de résidence ;
        - des éléments qui les retiennent sur place : propriétés, maisons et investissements dans des entreprises de pêche ;
        - des personnes à charge ;
        - des rôles traditionnels rattachés aux sexes et qui empêchent particulièrement les femmes d'atteindre leurs objectifs d'adaptation.
2. Malgré les contraintes, c'est de manière significative que les clients de la Stratégie prennent part aux programmes actifs d'adaptation et travaillent à l'extérieur du secteur de la pêche au poisson de fond :
    - ce stade-ci, tout porte à croire qu'une fois arrivée à son terme, la Stratégie aura réalisé son objectif global d'adaptation. Le succès des autres types de pêche est un facteur contributif;
    - près des deux cinquièmes des clients de la Stratégie ont travaillé suffisamment pour avoir droit à des prestations d'assurance-chômage en 1995, et plus de la moitié de ce groupe a travaillé dans le domaine de la pêche ou occupé des emplois saisonniers ou temporaires dans leur lieu de résidence ;
    - selon les clients de la Stratégie et les membres du personnel de DRHC, de nombreux clients sont en bonne voie d'adaptation grâce aux cours de perfectionnement ou de formation professionnelle, mais ne pourront probablement pas se réadapter complètement hors du secteur de la pêche au poisson de fond d'ici 1999 ;
    - il est difficile de déterminer combien de personnes ont déjà réussi à s'adapter dans un autre secteur, étant donné le nombre de clients de la Stratégie qui travaillent dans le secteur de la pêche ou qui occupent d'autres emplois à court terme ou peu spécialisés là où ils demeurent ;
    - en 1996, après l'entrée en vigueur des nouvelles mesures législatives proposées dans le cadre du régime d'assurance-emploi, les clients de la Stratégie seront moins nombreux à avoir droit aux prestations d'assurance-emploi qu'ils ne l'étaient, en 1995, à avoir droit aux prestations d'assurance-chômage. Il faudrait se pencher davantage sur cette question.
3. Malgré l'arrêt de la pêche au poisson de fond, les pêches de l'Atlantique ont atteint des records en matière de

valeur au débarquement en 1994, et cette tendance s'est maintenue en 1995. Les pêcheurs ont diversifié leurs activités de pêche et les entreprises ont transformé des espèces sous-utilisées et du poisson de fond importé. Résultat :

- pour environ 10 p. 100 des clients de la Stratégie, il n'y a eu que peu de changement au chapitre du régime de travail et des sources de revenu annuels. En 1995, nonobstant l'arrêt de la pêche au poisson de fond, 18 p. 100 des clients pêcheurs et 6 p. 100 des clients travailleurs d'usine ont tiré, d'autres sources que la Stratégie, des gains équivalant à au moins 80 p. 100 de leurs revenus de la période précédant le moratoire[1], soit de 1988 à 1991 ;

- tout en recherchant d'autres sources d'approvisionnement, certains directeurs d'usine recourent à une foule de stratégies pour être en mesure de conserver leur main-d'oeuvre.

4. En 1996, il y a moins de poisson de fond de haute mer et les usines auront donc moins de travail à offrir, sauf si l'on trouve d'autres espèces à transformer. Les quotas de crabe seront vraisemblablement réduits dans certaines zones en 1996, ce qui provoquera :

   - une baisse de l'emploi disponible pour les clients de la Stratégie et, parallèlement, un recours accru aux prestations de la Stratégie ;

   - une augmentation possible du nombre de clients « inactifs » de la Stratégie en 1996.

5. Les revenus médians des clients de la Stratégie n'ont à peu près pas changé depuis 1988, surtout pour les raisons suivantes :

   - un nombre limité de pêcheurs de crabe ou de homard touchent des revenus substantiels tout en étant clients de la Stratégie ; [2]

   - environ 5 p. 100 des clients ont travaillé de façon régulière dans le domaine de la pêche ou de la transformation en 1995, et n'auraient pas subi de baisse de revenu importante si la Stratégie n'avait pas été mise en oeuvre ; une autre brochette de 5 p. 100 des clients ont soit travaillé dans d'autres secteurs, soit combiné la pêche et un autre genre de travail, ce qui leur a assuré des revenus équivalents à ceux auxquels ils étaient habitués ;

   - lors des discussions de groupe, certains jeunes travailleurs d'usine ayant des personnes à charge et ayant droit à un taux peu élevé de prestation de la Stratégie ont fait part des sérieux problèmes financiers qu'ils éprouvent.

6. 17 p. 100 des clients de la Stratégie sont « inactifs », c'est-à-dire qu'ils ne travaillent pas et ne prennent part à aucun programme d'adaptation. Un autre groupe composé de 30 p. 100 des clients n'a eu recours qu'aux services de counselling. Si, parmi eux, certains sont assurés d'une place dans la future industrie de la pêche (parce qu'ils satisfont aux critères d'admissibilité spéciaux), il en est de nombreux autres qui devraient se préparer activement à travailler dans un secteur différent avant que la Stratégie ne prenne fin.

7. Le niveau d'adaptation varie considérablement d'un CEC à l'autre et d'une collectivité à l'autre au sein d'une même région. Il se peut que les variations soient attribuables aux facteurs suivants :

   - les différences entre les conditions du marché du travail d'une localité à l'autre ;

   - les différences entre les niveaux d'organisation communautaire et de leadership face à la crise qui frappe le secteur de la pêche ;

   - les différences entre les modes de pensée ou les attitudes des collectivités ;

   - les différences entre les démarches et les priorités d'adaptation privilégiées par les CEC.

8. Certains sous-groupes ou « grappes » de clients de la Stratégie sont surreprésentés dans la catégorie des « inactifs ». Il s'agit notamment des sous-groupes suivants :

   - les pêcheurs qui espèrent avoir une place dans la future industrie de la pêche ;

- les « clients découragés » âgés qui ne voient que peu de possibilités d'emploi, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur du secteur de la pêche ;
- les « jeunes découragés » et peu scolarisés, surtout des travailleurs d'usine, qui ont de jeunes familles.

9. Voici les caractéristiques des clients les plus activement engagés dans des démarches d'adaptation :
   - jeunes ;
   - travailleurs d'usine ;
   - relativement plus scolarisés ;
   - de sexe féminin ;
   - s'attendent à travailler à l'extérieur du secteur de la pêche quand prendra fin la Stratégie.
10. Les clients voient d'un oeil favorable les services de counselling de la Stratégie et établissent un lien direct entre la fréquence des séances de counselling et l'adaptation :
    - les clients de la Stratégie sont trois fois plus susceptibles d'avoir consulté un conseiller que les membres du groupe témoin de non-participants.
11. Les clients perçoivent de façon positive les programmes de formation de la Stratégie , et considèrent que les programmes de formation de base pour les adultes (FBA) aident particulièrement à rehausser l'estime de soi, à combler les lacunes au chapitre de la scolarité régulière et à amorcer le processus d'adaptation.
12. Les services d'information sur le marché du travail (IMT) offerts par DRHC ne sont pas tenus pour des interventions très importantes par les clients de la Stratégie et ne semblent pas avoir d'incidence notable sur le comportement relatif à l'adaptation :
    - pour les clients, les processus d'IMT qui font entrer en jeu la famille, les parents et les membres de la collectivité influent beaucoup plus que les services d'information sur la décision d'aller s'installer ailleurs pour trouver du travail.
13. Les premières données permettent déjà de croire que les clients de la Stratégie qui ne se sont pas adaptés font face à d'importantes baisses de revenu quand ils ne sont plus admissibles à la Stratégie :
    - en 1995, le revenu personnel médian des personnes qui ont cessé d'être admissibles à la Stratégie à la fin de 1994 s'établissait à 9 000 $, et la même année, plus de 20 p. 100 de ces personnes ont fait état d'un revenu de ménage inférieur à 10 000 $.
14. Pour les membres du personnel local de DRHC et pour les clients de la Stratégie, les incertitudes concernant l'avenir de la Stratégie, de même que la perspective d'éventuelles compressions et d'autres modifications touchant la réglementation, ajoutent considérablement au stress. A leurs yeux, un tel climat entrave énormément la prise de décisions à long terme concernant l'adaptation.
15. Le coût total de la Stratégie s'établit à 1,9 milliard de dollars. La part de cette somme imputée à DRHC est d'environ 1,7 milliard de dollars.

TABLE DES MATIERES

Section 1 : Les clients de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (DRHC)

1.1 Évaluation des niveaux d'adaptation (1995)

Le tableau suivant illustre dans quelle mesure les clients avaient déjà participé aux programmes de la Stratégie en octobre 1995. On a classé les clients au niveau le plus élevé possible, par exemple un prestataire qui à la fois suit des cours et participe aux séances de counselling figure au stade le plus avancé de la formation.

Tableau 1 : Activités des clients de la Stratégie en 1995

Niveau d'adaptation[3]	Terre-Neuve	Nouvelle-Écosse	Toutes les régions
	(%)	(%)	(%)
Restés inactifs	20	7	17
Counselling	34	17	30
Formation	13	11	13
Emploi (soutien de la Stratégie)	2	7	3
Emploi — pêche	8	13	9
Emploi — transformation du poisson	9	15	10
Emploi — construction	4	2	3
Emploi — autres secteurs	11	28	15
Total	100	100	100
N	2 028	493	2 709

Comme ces chiffres l'indiquent, un peu moins de la moitié de tous les clients de la Stratégie sont demeurés « inactifs » : soit qu'ils n'ont pas travaillé et n'ont participé à aucun programme d'adaptation de la Stratégie, soit qu'ils n'ont pas travaillé et se sont limités aux services de counselling ; 13 p. 100 d'entre eux ont pris part à des programmes de formation de la Stratégie et 3 p. 100 à des mesures d'emploi appuyées par la Stratégie. On peut constater que les clients de la Stratégie en Nouvelle-Écosse étaient engagés dans une gamme d'activités plus vaste que ceux de Terre-Neuve.

1.2 Caractéristiques principales des clients de la Stratégie

Le tableau suivant présente le profil des clients de la Stratégie à la fin de 1995.

Tableau 2 : Profil des clients de la Stratégie — 1995

	Terre-Neuve	Nouvelle-Écosse	Toutes les provinces
Nombre de clients	27 798	7 777	39 805
Âge médian	39	37	39
% clients n'ayant pas fini leurs études secondaires	72	75	73
% hommes	64	72	65
% clients ayant travaillé à la transformation du poisson	60	59	61[4]
% clients cibles	42	30	39

1.2.1 Profil des bénéficiaires de la Stratégie

Tableau 3 : Fin des prestations

En mai 1996	2 275
Entre juin 1996 et mai 1997	3 845
Entre juin 1997 et mai 1998	8 134

Entre juin 1998 et mai 1999	25 543

- Le taux médian de prestation de tous les clients de la Stratégie est de 276 $ par semaine.
- La durée médiane de la période de prestations est de 245 semaines (4,7 ans).
- 39 805 personnes sont admissibles aux prestations de la Stratégie (décembre 1995) :
    - 3 518 clients ont perdu leur admissibilité le 31 décembre 1994 (les ex-participants au Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord (PARPMN) ;
    - comme le montre le tableau 3, chaque année, un certain nombre de clients perdent leur admissibilité, mais la majorité y sera admissible jusqu'à la dernière année de la Stratégie.

1.2.2 Clients ayant droit à de faibles taux de prestation de la Stratégie

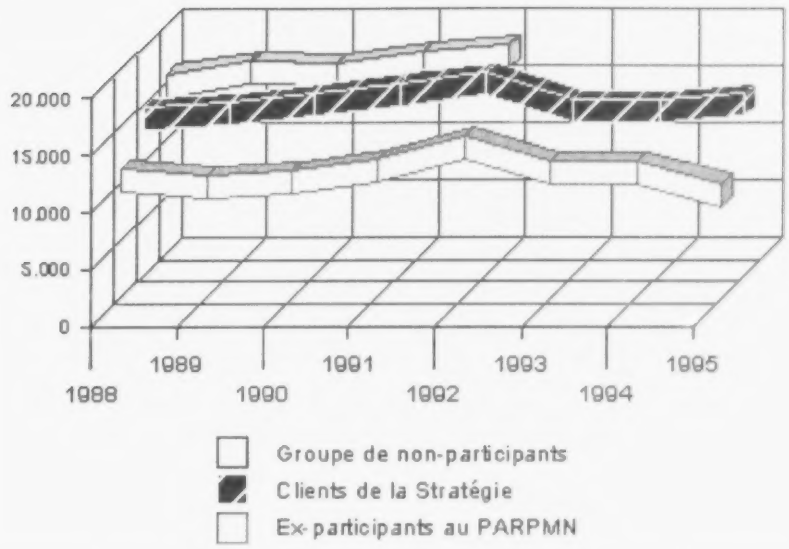
- 30 p. 100 des clients de la Stratégie n'ont droit qu'à des prestations de moins de 225 $:
- 90 p. 100 de ceux qui ont droit à ce faible taux de prestation sont des travailleurs d'usine ;
- bien que 70 p. 100 des clients de la Stratégie soient à Terre-Neuve, cette province ne compte que 62 p. 100 des clients à faible taux de prestation ;
- les clients du Québec et du Nouveau-Brunswick sont plus susceptibles d'avoir droit à un faible taux de prestation.

- Le taux de prestation des travailleurs d'usine est relativement plus faible :
    - la prestation médiane s'établit à 238 $ pour les travailleurs d'usine, à 372 $ pour les pêcheurs qui satisfont aux critères d'admissibilité spéciaux et à 361 $ pour les autres pêcheurs.

1.2.3 Revenus antérieurs des clients

- À peu de chose près, les prestations de la Stratégie équivalent aux revenus sur lesquels pouvaient compter les clients avant l'arrêt de la pêche au poisson de fond :
    - pendant les quatre années précédant l'arrêt de la pêche (de 1988 à 1991), le revenu médian des clients de la Stratégie était de 14 668 $;
    - en 1992, la première année du PARPMN/Programme d'adaptation de la pêche du poisson de fond de l'Atlantique (PAPPFA), le revenu médian des clients de la Stratégie était de 16 609 $;
    - en 1995, la première année « complète » de la Stratégie, le revenu médian estimatif des clients de la Stratégie était de 14 721 $.
- Pendant les quatre années précédant l'arrêt de la pêche au poisson de fond (de 1988 à 1991), les travailleurs d'usine ont pu compter sur une rémunération environ deux fois plus élevée que le revenu de pêche net des pêcheurs :
    - les gains salariaux des travailleurs d'usine se chiffraient à 7 236 $ alors que le revenu net médian (revenus moins dépenses) des pêcheurs était de 3 223 $.
- Le premier groupe de clients à quitter la Stratégie à la fin de 1994 (les ex-participants au PARPMN) a subi une baisse de revenu, comme le montre le graphique suivant.

Graphique 1 : Tendances des revenus - Comparaison entre les clients de la Stratégie, le groupe de référence de non-participants et les ex-participants au PARPMN



Source : De 1988 à 1994 - données de Revenu Canada inscrites sur le formulaire T1: données de 1995 basées sur l'enquête auprès des participants.

1.2.4 Antécédents des clients en matière d'aide sociale

- Les clients de la Stratégie avaient fait très peu de demandes d'aide sociale avant l'arrêt de la pêche au poisson de fond : 3 p. 100 d'entre eux seulement avaient demandé de l'aide en 1992 . [5]
- Parmi les 3 518 clients de la Stratégie qui ont perdu leur admissibilité à la fin de 1994, 12 p. 100 ont reçu des prestations d'aide sociale en 1995.

1.2.5 Recours antérieurs à l'assurance-chômage par les clients de la Stratégie

- 98 p. 100 de tous les clients de la Stratégie ont demandé des prestations d'assurance-chômage au moins une fois entre 1988 et 1994. Le nombre médian de demandes pour cette période est de sept :
  - le nombre médian de demandes est le même à Terre-Neuve et en Nouvelle-Écosse.
- Pendant les quatre années précédant l'arrêt de la pêche au poisson de fond (de 1988 à 1991), les prestations d'assurance-chômage médianes des pêcheurs se chiffraient à près du double de celles des travailleurs des usines de transformation :
  - les prestations médianes des travailleurs d'usine s'élevaient à 5 532 $, et celles des pêcheurs, à 8 126 $;
  - à Terre-Neuve, les prestations médianes des travailleurs d'usine s'élevaient à 5 963 $, et celles des pêcheurs, à 8 455 $;
  - en Nouvelle-Écosse, les prestations médianes des travailleurs d'usine s'élevaient à 3 081 $, et celles des pêcheurs, à 6 552 $.

1.2.6 Facteurs qui freinent l'adaptation

- 96 p. 100 des clients de la Stratégie font partie de ménages de plus d'une personne:
  - 40 p. 100 des clients de la Stratégie qui appartiennent à des ménages ont souligné que, lors des séances de counselling, les conseillers mettaient l'accent sur les besoins individuels, sans mentionner ceux de la famille ;

- 74 p. 100 des clients vivent avec au moins une autre personne qui contribue financièrement à la vie du ménage ;
- parmi les clients, les femmes sont 20 p. 100 plus susceptibles que les hommes de vivre avec une autre personne qui contribue financièrement à la vie du ménage.

- 84 p. 100 des clients sont propriétaires de leur logement :
  - 47 p. 100 paient moins de 400 $ par mois en versements hypothécaires ou loyer et en services publics.
- 54 p. 100 des clients de la Stratégie vivent avec des enfants de moins de 18 ans :
  - 35 p. 100 ont des enfants de moins de 12 ans qui vivent à la maison ;
  - 13 p. 100 ont des enfants de moins de cinq ans qui vivent à la maison.

1.2.7 Attitudes relatives à la mobilité

Tableau 4 : Disposition des clients à déménager pour trouver du travail

	Caractéristiques	Disposés à déménager
Sexe	Hommes	51 %
	Femmes	40 %
Âge	Dans la vingtaine	61 %
	Dans la trentaine	49 %
	Dans la quarantaine	42 %
	Dans la cinquantaine	33 %
Scolarité	N'ont pas fini leurs études secondaires	43 %
	Diplôme d'études secondaires	51 %
	Ont commencé des études postsecondaires	64 %

1.2.8 Comparaisons entre les clients de la Stratégie et les non-participants

- Le groupe des non-participants se compose de prestataires d'assurance-chômage qui présentent un profil semblable à celui des clients de la Stratégie . [6]
- Les non-participants ressemblent presque parfaitement aux clients de la Stratégie, sauf qu'ils sont plus instruits (42 p. 100 d'entre eux n'ont pas leur diplôme d'études secondaires, alors que la proportion est de 73 p. 100 chez les clients de la Stratégie). Les non-participants se rapprochent donc plus des clients de la Stratégie que l'ensemble des prestataires d'assurance-chômage, dont 30 p. 100 n'ont pas leur diplôme d'études secondaires.
- Les clients de la Stratégie font état de plus d'obstacles à l'emploi que les non-participants.
- Les clients de la Stratégie accordent beaucoup plus d'importance que les non-participants aux obstacles à l'adaptation suivants :
  - le manque d'emplois là où ils résident (respectivement 60 p. 100 et 8 p. 100) ;
  - l'obligation d'aller s'installer ailleurs pour trouver un emploi (respectivement 41 p. 100 et 2 p. 100) ;
  - l'endettement personnel (respectivement 22 p. 100 et 8 p. 100) ;
  - les difficultés à acquérir la formation voulue (respectivement 31 p. 100 et 5 p. 100);

- un niveau de scolarité insuffisant (respectivement 27 p. 100 et 6 p. 100).

TABLE DES MATIÈRES

Section 2 : Facteurs d'adaptation

2.1 Niveau d'adaptation et différences d'un CEC à l'autre

Tableau 5 : Adaptation à Terre-Neuve[7]

Niveau d'adaptation	% de tous les clients	Au-dessus de la moyenne	%	Sous la moyenne	%
Inactifs	20	Port aux Basques	46	St. Anthony	14
		Rocky Harbour	36	Gander	12
		Stephenville	31		
Counselling	34	St. Anthony	51	Grand Falls	19
		Harbour Grace	47	Port aux Basques	15
				Marystown	10
Formation	13	Happy Valley	22	Marystown	8
		St. John's	19	Gander	5
Travaillant tout en étant admissibles à la Stratégie	34	Marystown	68	Stephenville	14
		Gander	47		

- Le tableau 5 montre la répartition en pourcentage des clients de la Stratégie à Terre-Neuve, en fonction des étapes de l'adaptation. Le tableau présente aussi les CEC ayant les pourcentages les plus hauts et les plus bas de clients à chacune des étapes de l'adaptation.

2.2 Counselling et adaptation

- L'effet du counselling sur l'adaptation
  - plus les séances de counselling sont fréquentes, plus les clients sont susceptibles d'être aussi inscrits à des cours de formation tout en participant à la Stratégie.
  - la durée des séances de counselling individuel n'a aucune influence sur le niveau des activités d'adaptation.
- Il existe des différences minimes entre les groupes de clients de la Stratégie :
  - les travailleurs d'usine et les femmes sont plus susceptibles d'avoir vu un conseiller ;
  - les travailleurs d'usine ont vu un conseiller plus souvent que les pêcheurs, une différence qui ne se retrouve pas entre les hommes et les femmes ;
  - ce sont les clients dans la vingtaine qui ont vu un conseiller le plus fréquemment et qui étaient le plus susceptibles de trouver utiles les séances de counselling.

2.3 Caractéristiques individuelles et activités d'adaptation

- Les clients ciblés sont plus susceptibles d'être en train de suivre des séances de counselling et des cours de formation.
- Les clients non ciblés sont plus susceptibles d'être inactifs ou de travailler dans le secteur de la pêche.
- Caractéristiques individuelles (Terre-Neuve seulement) :
    - les femmes et les travailleurs d'usine, de même que les personnes jeunes et bien scolarisées ont tendance à se trouver dans un des programmes de formation ou d'emploi financés par la Stratégie ;
    - les hommes, les pêcheurs, les personnes n'ayant pas terminé leurs études secondaires et les plus de 30 ans ont tendance à être inactifs ou à travailler dans le secteur de la pêche ;
    - les clients ayant des enfants sont plus susceptibles de suivre des cours de formation ou de se trouver dans un des programmes de formation ou d'emploi financés par la Stratégie ;
    - chez les hommes, le secteur de la pêche (pêche ou travail en usine) est lié au niveau d'activités d'adaptation, alors que chez les femmes, le secteur de la pêche n'est pas lié au niveau d'activités.

2.4 Influence de la Stratégie sur les activités d'adaptation

- Plans d'action :
    - l'existence d'un plan d'action ne joue pas sur le niveau d'activités d'adaptation ;
    - 82 p. 100 de tous les clients n'ont pas de plan d'action (80 p. 100 des clients participant à des séances de counselling).
- Aucun des programmes d'emploi n'a été mis en oeuvre de façon exhaustive à Terre-Neuve (les données pertinentes concernant les autres régions ne sont pas encore disponibles) :
    - les Programmes d'activités communautaires procurent 12 semaines ou plus de travail à 0,7 p. 100 des clients ;
    - les Projets environnementaux procurent 12 semaines ou plus de travail à 0,4 p. 100 des clients ;
    - l les subventions salariales, l'Aide au travail indépendant (ATI) et d'autres mesures reliées à des programmes d'emploi procurent 12 semaines ou plus de travail à seulement 0,1 p. 100 des clients.

2.5 Attitude et activités d'adaptation des clients

- À Terre-Neuve, l'attitude des clients correspond au niveau d'activités d'adaptation :
    - les clients qui s'attendent à toujours appartenir au secteur de la pêche dans cinq ans sont beaucoup moins enclins à participer à des programmes d'adaptation ;
    - les clients qui s'attendent, dans cinq ans, à occuper un emploi hors du secteur de la pêche, à travailler à leur propre compte ou à être en formation, sont plus susceptibles d'être inscrits à un programme de formation ou de counselling ;
    - les clients qui croient que les participants à la Stratégie vont probablement se retrouver à l'aide sociale ou laissés à eux-mêmes à la fin la Stratégie sont plus susceptibles d'être inscrits à un programme de formation ;
    - les clients qui croient que les participants à la Stratégie vont probablement rester pêcheurs à la fin de la Stratégie sont plus susceptibles d'être inactifs ou d'occuper un emploi tout en participant à la Stratégie.

2.6 Projets d'avenir

- La majorité des clients ne s'attend pas à travailler dans le secteur de la pêche dans cinq ans (en l'an 2000) :

- 59 p. 100 des pêcheurs ne satisfaisant pas aux critères d'admissibilité spéciaux s'attendent à travailler dans le secteur de la pêche, et 27 p. 100 des travailleurs d'usine pensent qu'ils auront du travail en usine ; en outre, 6 p. 100 des travailleurs d'usine s'attendent à pouvoir pêcher ;
- les pêcheurs, et les personnes âgées de 35 à 54 ans sans diplôme d'études secondaires, sont les plus susceptibles de s'attendre à rester dans le secteur de la pêche.

- Les trois quarts environ des clients de Terre-Neuve s'attendent à vivre encore dans leur province dans cinq ans.
- Les clients se disent prêts à déménager pour les besoins du travail, mais dans une proportion moindre que les membres du groupe des non-participants :
  - clients de la Stratégie qui sont prêts à quitter leur collectivité : 38 p. 100, non-participants : 51 p. 100 ;
  - clients de la Stratégie qui sont prêts à quitter leur province : 27 p. 100, non-participants : 38 p. 100.

2.7 Sommaire : facteurs associés à l'adaptation

Tableau 6 : Caractéristiques des clients, attitudes des clients et facteurs de la Stratégie qui favorisent l'adaptation

Caractéristiques des clients	Attitudes des clients	Facteurs
• Clients ciblés • Femmes • Travailleurs d'usine • Personnes bien scolarisées • Personnes jeunes • Clients ayant des enfants	• S'attendent à travailler hors du secteur de la pêche quand la Stratégie prendra fin • Croient que les clients seront laissés à eux-mêmes ou à l'aide sociale à la fin de la Stratégie	• L'adaptation est fonction de la fréquence des rencontres avec les conseillers • Différences appréciables d'un CEC à l'autre

2.8 Conséquences éventuelles d'un échec d'adaptation

- Les clients dont l'admissibilité à la Stratégie a cessé à la fin de 1994 (les ex-participants au PARPMN) présentent un profil semblable à celui des clients actuels de la Stratégie, sauf que leur attachement au secteur de la pêche au poisson de fond n'était pas aussi fort :
  - cette constatation permet de croire que les personnes ayant participé au PARPMN auront des liens moins étroits avec la pêche au poisson de fond, et donc moins de réticence à s'adapter à un domaine qui ne dépend pas de ce secteur.
- Les revenus des membres du premier groupe de clients à quitter la Stratégie sont relativement bas pour 1995 :
  - le revenu médian de ces personnes était de 9 000 $ en 1995 ;
  - le revenu médian du ménage de ces ex-clients était de 19 000 $ en 1995, alors que celui des clients admissibles à la Stratégie était d'environ 24 000 $;
  - un cinquième des ex-clients ont déclaré un revenu du ménage inférieur à 10 000 $ en 1995.

TABLE DES MATIERES

Section 3 : L'opinion des clients sur la Stratégie

3.1 Opinions des clients sur la Stratégie

- Pour la plupart des clients, la Stratégie a pour objectif principal d'offrir un soutien du revenu. A la question « Quel est le principal objectif de la Stratégie ? », les clients ont répondu :
  - offrir un soutien du revenu — 41 p. 100 ;
  - offrir une formation préparant à un emploi à l'extérieur du secteur de la pêche — 23 p. 100.
- Les hommes, les clients de Terre-Neuve et les pêcheurs sont plus enclins à associer la Stratégie à un soutien du revenu.
- Les clients jeunes, les clients ciblés et les clients ayant un niveau de scolarité élevé penchent davantage pour des objectifs de formation et d'emploi à l'extérieur du secteur de la pêche.

3.2 Opinions face à l'avenir après la Stratégie

- Les opinions des clients de la Stratégie quant à l'avenir n'ont rien à voir avec la durée de leur période d'admissibilité.
- Les clients sont incertains de leur avenir après la Stratégie. A la question « Qu'arrivera-t-il à la fin de la Stratégie, en 1999 ? », voici comment ils ont répondu :
  - 35 p. 100 disent ne pas savoir ou n'être pas sfrs ;
  - 36 p. 100 croient qu'ils vont être laissés à eux-mêmes ou à l'aide sociale ;
  - 26 p. 100 disent que la pêche reprendra ;
  - seulement 4 p. 100 croient que la Stratégie sera remplacée ou prolongée.
- Les points de vue deviennent plus réalistes une fois la période d'admissibilité terminée :
  - la pêche sera de nouveau permise (clients de la Stratégie : 26 p. 100, ex-participants au PARPMN : 11 p. 100) ;
  - les ex-clients seront laissés à eux-mêmes (clients de la Stratégie : 17 p. 100, ex-participants au PARPMN : 39 p. 100) ;
  - les ex-clients se retrouveront à l'aide sociale (clients de la Stratégie : 19 p. 100, ex-participants au PARPMN : 22 p. 100).
- Les clients de Terre-Neuve sont légèrement plus enclins que ceux de la Nouvelle-Écosse à s'attendre à une reprise de la pêche.

3.3 Points de vue face aux modifications apportées à la Stratégie

- Près des trois quarts des clients de la Stratégie savent que le programme a subi des modifications et s'attendent à ce qu'il en subisse d'autres.
- Dans la même proportion, on s'attend à une baisse du niveau de prestation et à des restrictions de l'admissibilité.
- Après les compressions touchant l'administration, la formation et les services d'adaptation, les clients préfèrent que l'on réduise les niveaux de prestation plutôt que la durée de la période de prestations.
- Dans les sondages comme dans les discussions de groupe, les clients décrivent l'incertitude entourant les programmes de la Stratégie comme un élément de stress et un obstacle à la prise de décisions en matière

d'adaptation.

3.4 Opinions quant au counselling

- Les clients apprécient beaucoup l'attitude et la compétence des conseillers et jugent très utiles les renseignements qu'ils offrent au sujet de la Stratégie :
    - le degré d'appréciation ne varie pas de façon appréciable en fonction du sexe, du niveau de scolarité ou du secteur de l'industrie de la pêche. On note seulement de légères différences d'un CEC à un autre.
- Les clients de la Stratégie sont trois fois plus susceptibles que les membres du groupe témoin de non-participants d'avoir parlé à un conseiller.
- Les clients ont une opinion favorable de l'attitude et des compétences des conseillers, mais cet élément n'est pas associé au niveau d'adaptation.

TABLE DES MATIÈRES

Section 4 : Étude sur les ménages

- Les éléments suivants résument les constatations d'une étude spéciale portant sur l'incidence des facteurs ménage et sexe.

4.1 Profil des familles et des ménages des clients

- La plupart des clients vivent en cellule familiale — 84 p. 100 vivent avec un conjoint et 54 p. 100 ont des enfants à charge :
    - 29 p. 100 des hommes et 10 p. 100 des femmes étaient le seul soutien de famille ;
    - 51 p. 100 des femmes et 37 p. 100 des hommes vivaient dans des ménages comptant plus d'un client de la Stratégie ;
    - en règle générale, les hommes prenaient une part plus grande au revenu du ménage que les femmes ; en 1995, les hommes assuraient en moyenne 91 p. 100 du revenu du ménage, et les femmes, 44 p. 100 ;
- Lors des discussions de groupe, les clients disaient espérer fortement que leurs enfants ne travaillent pas dans le secteur de la pêche.
- 96 p. 100 des clients de la Stratégie font partie d'un ménage et les deux cinquièmes appartiennent à des ménages qui comptent d'autres clients.

4.2 Intérêt manifesté par les clients face à l'adaptation : différences entre les hommes et les femmes

- Les clientes de la Stratégie se montrent généralement plus intéressées par la formation et l'adaptation à un secteur autre que la pêche au poisson de fond , mais elles sont cependant relativement plus limitées par les liens familiaux ou par un conjoint qui travaille ou n'est pas disposé à déménager.
- Les femmes se montrent très intéressées au développement économique communautaire et aux projets de création d'emplois (les Programmes d'activités communautaires et les Projets environnementaux), et sont déçues du fait que ces programmes ne soient pas plus faciles d'accès.
- Dans nombre de collectivités de pêcheurs, les rôles et les rapports des deux sexes sont encore assujettis aux conceptions

traditionnelles :

- souvent, les femmes n'ont pas voix au chapitre au même degré que les hommes dans les décisions du ménage ;
- l'adaptation nécessite une liberté d'action qui va de pair avec une amélioration de l'estime de soi et de la confiance en soi.

- Il faut reconnaître davantage l'apport des femmes au secteur de la pêche ainsi qu'à leurs familles et à leurs collectivités.

4.3 Sensibilité de la Stratégie aux facteurs ménage et sexe

- 23 p. 100 des clients disent que l'emploi ou les projets des autres membres de la famille sont des obstacles à la mobilité, et 33 p. 100 mentionnent les obstacles que représentent le soin des enfants ou de parents âgés.
- Les clients souhaitent que les programmes de la Stratégie soient assouplis de manière à leur procurer un soutien financier adéquat lorsque le ménage doit déménager pour les besoins de la formation et de l'adaptation.

TABLE DES MATIERES

Renvois de bas de page

1 Les revenus de 1995 provenant d'un emploi ordinaire, de la pêche ou des prestations d'assurance-chômage sont calculés à partir des fichiers de versement de la Stratégie. Si, pour telle ou telle semaine, les clients n'ont pas retourné leur carte dûment remplie, on présume que leur revenu, pour la période en cause, a été de 25 p. 100 supérieur à leur taux hebdomadaire de prestations de la Stratégie. On compare ensuite le résultat obtenu au revenu moyen de chaque client pour la période allant de 1988 à 1991, à partir des données figurant sur les déclarations T1.

2 Cette tendance se dessinait dans les données sur l'emploi fournies par les CEC de Terre-Neuve. Étant donné que cet ensemble de données est incomplet, il est impossible d'estimer le nombre de clients de la Stratégie. Des données plus complètes seront disponibles au printemps de 1996.

3 Sources — Counselling : Sondage sur la Stratégie (DRHC), Formation : CEC (Terre-Neuve) et données des Phases I et II (autres provinces), Travail avec le soutien de la Stratégie : CEC (Terre-Neuve) et données des Phases I et II (autres provinces), Demandes de prestations d'assurance-chômage : versements de la Stratégie et données de l'assurance-chômage.

4 Nota : À cause du pourcentage élevé de clients au Nouveau-Brunswick, à l'Île-du-Prince-Édouard et, dans une moindre mesure, au Québec, le pourcentage pour l'ensemble des provinces est plus élevé que pour Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse.

5 Ces données existent seulement pour 1992, puisque c'est la première année où les prestations d'assistance sociale devaient figurer sur la déclaration T1.

6 Le plan échantillonnal se compose de personnes qui font partie de l'échantillon de recherche de DRHC, qui ont demandé des prestations d'assurance-chômage en 1994, qui vivent en région rurale et dont l'occupation au moment de leur demande de prestations n'exigeait pas d'études postsecondaires, selon la classification du Code national des professions (CNP). L'échantillon a été apparié à celui des clients de la Stratégie en fonction de la province, du sexe et de l'âge.

7 Les plus petits CEC sont exclus en raison de leur faible nombre de clients de la Stratégie. Seuls sont décrits les CEC de Terre-Neuve, parce que les données pertinentes provenant des autres provinces étaient incomplètes au moment de la rédaction du présent rapport.